

史料保存機関・大学等研究機関の 独立行政法人化問題について

尼崎市立地域研究史料館 辻川 敦

現在、国が進めている行政改革において、国立公文書館、国立国文学研究資料館・史料館、国立歴史民俗博物館などの独立行政法人化が決定ないし検討されている。これに対して、歴史学会をはじめとする専門家サイドからは、特に大学共同利用機関である国立歴史民俗博物館や国立史料館の独立行政法人化について、いっせいに反対の声があがっている。

検討の経緯

前記機関の独立行政法人化の方針は、国による一連の行政改革方針の検討のなかで提起されたものである。中央省庁再編を柱とする行政改革プランを検討するため、橋本龍太郎内閣が行政改革会議を設置したのは、1996年（平成8）11月のことであった。同会議が約1年の検討を経て1997年12月3日に提出した最終報告において、「行政機能の減量、効率化」方策の重要な柱のひとつとして、独立行政法人の設置が位置付けられた。

行政改革会議の最終報告を受けて、政府は1998年2月に中央省庁等改革基本法案を国会に提出、6月9日に同法案は成立した。続いて本年7月8日には関連法案17本が成立している。一方、1998年6月に設置された中央省庁等改革推進本部は、法令整備と平行して具体的な方針検討を進め、本年1月26日には「中央省庁等改革に係る大綱」を決定、4月27日には「中央省庁等改革の推進に関する方針」を決定した。これらにより、国立公文書館をはじめとする80あまりの機関を2001年4月に独立行政法人化する方針が決定された。さらに国立大学の独立行政法人化について2003年までに結論を出すこと、

大学共同利用機関の独立行政法人化についても早急に結論を出すこととされている。大学共同利用機関である国立史料館と国立歴史民俗博物館も、法人化の検討対象とされているわけである。

英国におけるエージェンシー制度

さきにもふれたように、独立行政法人の問題は、行政改革会議における検討のなかで提起されたものである。その検討過程において参考とされたのは、欧米各国、特に英国で導入されたエージェンシー制度であった。第14回行政改革会議(1997年5月21日)に提出された「武藤総務庁長官英国行政改革実情調査結果の概要」が、検討上重要な意味を持ったと思われる。そこでは次のような内容が報告されている。

- ① 英国のエージェンシー制度とは、各省庁の執行機関を政策の企画立案部門から切り離し、独立採算制や企業会計原則を取り入れることによって、業務目標の明確化、その達成のための自律的な組織運営、財務・人事上の裁量範囲を広げる組織管理上の仕組みである。
- ② 1997年3月現在、エージェンシーは130機関にのぼっており、全国家公務員数の約4分の3にあたる38万6千人がエージェンシーで働いている。政府の経費削減の約6割はエージェンシーによるなど、効率化に貢献している。
- ③ いわゆる英国病からの脱却を目指して、1980年から開始されたサッチャー政権による歴史的な行政改革において、とりわけ貢献度の高かったのがエージェンシー制度の

導入であったと、調査に際して面会した英政府高官および元高官は異口同音に語った。

- ④ なお、エージェンシー化された代表的な機関の例示のなかには、旅券局、気象庁、刑務所庁、資源研究所などと並んで、公文書館があげられている。

独立行政法人とは

前記の英国の例などを参考に検討された独立行政法人とは、どのような制度なのだろうか。行政改革会議の最終報告に沿って、見ていくこととしよう。

同報告は、現在提起されている行政改革の根本的な理念について、次のように説明している。現在の戦後型行政システムの著しい肥大化・硬直化による行き詰まりを改革し、21世紀型行政システムを構築していくため、国政運営について総合性・戦略性・機動性・透明性・効率性・簡索性などを実現していく必要がある。その具体的方策としては「内閣機能の強化」「中央省庁再編」「行政機能の減量化・効率化」「公務員制度の改革」「行政情報の公開」「地方行政制度改革」などがあげられる。この一連の改革において、中央省庁の企画立案機能と実施機能を分離し、中央省庁をスリム化する。これにより企画立案機能と実施機能の相互の役割と責任分担を明確化し、高度で機動的な中央省庁の企画立案能力を実現していく。一方、分離した実施機能は外局化や独立行政法人化、あるいは民間委託することによって、公正・中立・効率的かつ国民のニーズに即したサービス提供機能を実現していく。独立行政法人はこのような流れの中に位置付けられているのである。

具体的に独立行政法人化の対象となるのは、国が直接の主体となって実施しなければならないものではないが、民間にゆだねた場合には実施の保証がなく公益上著しい支障が生じる事務・事業である。これらについて、主務大臣の監督・関与を制限して組織運営上の裁量・自律性を可能な限り拡大し、弾力的・効果的な運営を確保して効率化とサービスの質の向上を図っ

ていくとしている。具体的には、次の4点がポイントとなる。

- 1 財務 原則として企業会計原則による。運営費や固定的投資経費が国から交付され、弾力的・効果的に使用できる。経営努力により生じた剰余金の一定範囲内の使用も可能。
- 2 組織・人事管理 組織については法令の定める範囲内で法人が定める。従来国による組織管理・事前定員管理の対象外。法人や職員の業績が反映される給与等の仕組みを導入する。なお、職員の身分は公務員型と非公務員型の2類型が設けられる。
- 3 評価制度 主務大臣の付与する中期的目標（3～5年）に沿って、中期計画を策定する。総務省および各省が外部有識者からなる評価委員会を設け、定期的に評価を行なう。
- 4 透明性 業務財務諸表、中期計画・年度計画、評価委員会の評価結果等を公開する。

専門家サイドからの反対

歴史関係機関の独立行政法人化については、今年に入って対象機関が具体的にあきらかとなって以降、歴史学会や専門家からいっせいに反対が表明されている。筆者が目にした範囲では、その論拠もほとんど共通しているようである。歴史学研究会委員会の「歴史民俗博物館の独立行政法人化に反対する声明」（1999年2月5日、『歴史学研究月報』No.473、1999年5月号掲載）および、歴史科学協議会全国委員会の「国立歴史民俗博物館などの独立行政法人化に反対する声明」（1999年5月24日、『歴史評論』No.591、1999年7月号掲載）を例にとりて、反対意見を紹介する。

まず、反対する対象であるが、歴史学研究会は国立歴史民俗博物館の法人化反対、国立大学の法人化検討中止を要求、歴史科学協議会は国立諸機関、とりわけ歴史民俗博物館の法人化に反対している。次に反対の論拠であるが、歴史学研究会の声明は、独立行政法人に対する所管大臣の中期目標（3～5年）設定と、中期計画

策定、評価委員会制度、企業会計原則などをあげて「所轄大臣が要求する計画にもとづく効率的な経営、運営が強制されることは明らか」とし「歴史学の基礎研究を担い、その研究と教育、そして展示を設置目的とする歴史民俗博物館は、上記のような独立行政法人にはまったくなじまない」と断じ、館自身による自主的な改革や、館員による自主的な研究・業務計画の行政的保証こそが歴史研究の発展につながるとしている。歴史科学協議会の声明の論拠も、ほぼ同様である。

問われているもの

この反対声明について、両学会が反対する主たる対象が論拠のうえでは国立歴史民俗博物館に限定されているので、この点について無責任な評価を避けたいと思う。なぜなら筆者は、同館の事業の内実に通じていないからである。しかしながら、両学会とも、こういった論拠を背景として国立大学ないし国立諸機関の独立行政法人化全般に反対している。さらに、両学会の声明以外に、さまざまな専門家の立場から表明されるこれら機関の独立行政法人化反対の意見にふれるとき、その議論にはいささかの懸念を覚えずにはいられない。なぜなら、こういった意見に共通するものとして、独立行政法人化や行政改革が根本的に問うている事業運営の効率化・適正化に向けた目標設定や外部評価に対して、それが政府によって行なわれることを根本的に拒否し、学問世界の自主的・自律的改革以外は受け入れないという論理があるように思われるからである。

おそらくは、経験にもとづく現政府・行政機構への不信感、いかに口当たりのよい理念を持ち出そうと、結局現在の行政機構が目標設定や評価を行なう限り、拙速な合理化と基礎的学問分野の切り捨てにしかならないという判断が、根底にあるのであろう。しかしながら、そのような立場を固定化してしまう場合、もっとも重要なことを振り捨ててしまうことにつながるのだろうか。つまり、社会全体に対するアカウンタビリティという問題である。現在の政府に

よる目標設定や評価は無理解な介入にしかならないからと否定した場合、議会と行政機構を通じて専門機関の公正かつ適正な運営をチェックする立場の国民（＝納税者）へのアカウンタビリティは、一体どうなってしまうのだろうか。

本稿ではさきに、現在進められようとしている行政改革の根本的な理念にさかのぼって、独立行政法人化が提起されている理由についてもふれた。もちろんその理念や方策は、あくまで現在の政府とそのブレーンが提起しているものであって、別にそれをすべて無批判に受け入れろと言っているわけではない。しかしながら、根本的に問われている問題、つまり現在の行政システムが著しく肥大化・硬直化し、社会全体も行政に極端に依存する体質があること、そして、こういったシステムの構築や運営について本来きちんと説明され、どうあるべきかについて主体的に判断すべき主権者＝国民に対して、情報も参加の機会も開かれてこなかったという問題提起については、考慮する必要はないのだろうか。

この行政や社会全体を覆う制度疲労とも言うべき傾向は、歴史研究や史料保存の世界にも間違いなく存在する。一般論として、博物館や文書館といった歴史の専門機関、あるいは大学研究機関において、硬直化した予算・人事制度や適切な評価制度の欠如等による著しい非効率、社会の現状やニーズから遊離したアカデミズムの弊害が広範囲に存在しており、それを内部努力のみによって改善することは他の行政機構や法人組織と同様著しく困難であることは、こういった専門的な世界で真摯に取り組んでいる人であれば、誰もが気づいているはずである。こういった問題を解決していくにあたって、行政改革や独立行政法人化の提起はまったく一顧だにする余地はないのだろうか。あるいは、英国のエージェンシー制度の経験と教訓には、まったく学ぶべき点はないのだろうか。

見方を変えれば、独立行政法人化が提起している論点には、歴史の専門機関にとっても積極的にとらえていくべきものが少なくない。例えば文書館を例にとった場合、日本社会において

は文書館制度の位置付けが低いまま改善の糸口さえ見えないが、外部からの評価制度の導入によって、文書館に対して社会から求められている本来のニーズは何なのかをつかみ、それに正面からこたえていく事業構築のきっかけとしていくことも可能であろう。あるいは、文書館がそういった社会のニーズにこたえていくうえでは、公文書のみならず広く民間所在史料についてもケアしていくことが求められているが、現在の経済・行財政状況をにらんだ場合、それに必要な膨大な財源が公費から得られるとは考えにくい。民間からの資金獲得や運営参画、広範なボランティア協力などが求められていることは明白であって、独立行政法人化による効率的

かつ弾力的な事業運営は、この点についても大いにプラスになる可能性があるのではないだろうか。

いずれにしろ、独立行政法人化や行政改革にどう向き合うかは、専門機関や専門家が社会のなかでどう存立していくのか、その根本にふれる問題であることだけはまちがいない。社会的な視点にたって考えていくことが、求められていると言えるだろう。

(本稿で参照した行政改革関連の各種法案、資料、会議概要は、首相官邸ホームページ <http://www.kantei.go.jp/> 中の「中央省庁等改革のページ」に掲示されている。)

